

## Bijlage

De keuze voor een door de gemeente op te leggen bestuurlijke boete kan, in het licht van de indicatoren uit de notitie sanctiestelsels, als volgt worden onderbouwd:

### A) Indicatoren met betrekking tot aansluiting bij bestaande sanctiestelsels

***Indicator 4:*** *In beginsel verdient het de voorkeur aansluiting te zoeken bij bestaande sanctiestelsels die vergelijkbare of samenhangende normen(complexen) regelen. Het is immers nogal onhandig als voor met elkaar samenhangende overtredingen verschillende procedures moeten worden gevolgd, bijvoorbeeld een bestuurlijk traject voor de ene overtreding en een strafrechtelijk traject voor de daarmee nauw verbonden andere overtreding. Iets dergelijks geldt indien het wenselijk is een algemeen leerstuk of een rechtsinstrument toe te passen dat specifiek op een bepaald rechtsgebied is uitgewerkt (in wetgeving en/of in jurisprudentie). Ook dat is een indicatie om de sanctionering ook volgens dat rechtsgebied in te richten. Denk aan leerstukken als de goede trouw in het privaatrecht of de deelnemingsvormen in het strafrecht. Een voorbeeld van een rechtsinstrument is de internationale rechtshulp in strafzaken.*

Voor handhaving van lokale verordeningen (APV en Afvalstoffenverordening) heeft de gemeente ook de beschikking over bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom (art. 125 Gemeentewet en 5:32 Awb). In artikel 18.2d van de Wet milieubeheer is expliciet bepaald dat burgemeester en wethouders tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen, o.a. gesteld bij of krachtens de Afvalstoffenverordening. De bestuurlijke boete sluit daarbij aan en kan zo nodig daarmee in één bestuursrechtelijk traject worden gecombineerd (met voor de burger eenzelfde rechtsbeschermingstraject). Zo kunnen verkeerd geplaatste vuilniszakken zowel aanleiding zijn tot het opleggen van een bestuurlijke boete als tot toepassing van bestuursdwang. Voor de inning van de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de wijze waarop de gemeentebelastingen worden geïnd.

De bestuurlijke boete bij fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen vormt een aanvulling op het instrumentarium dat de gemeente al tot haar beschikking heeft (fiscaal parkeren, artikel 225 Gemeentewet) om een integraal parkeerbeleid te voeren. Voor invordering van de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de wijze waarop de gemeentebelastingen worden geïnd.

Op de terreinen waarop de wetsvoorstellen zien (overlast, verkeer), worden de zwaardere feiten exclusief via het strafrecht afgedaan. Alleen voor de lichtere feiten wordt (optioneel) de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Indien een gemeente voor de bestuurlijke boete kiest, kan de politie in uitzonderingsgevallen (bij escalatie of in geval van heterdaad) blijven optreden op grond van het strafrecht (30 101) of de Wahv (30 098). De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk de handhaving van alle feiten, lichte en zwaardere, binnen één sanctiestelsel - het strafrechtelijke - te laten plaatsvinden. De handhavingstaken met betrekking tot de lichtere feiten kunnen worden verdeeld tussen politie en gemeentelijke toezichthouders/boa's. Een strafbeschikking kan zowel door de gemeente als door de politie worden uitgevaardigd. Voor de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking geldt eenzelfde strafrechtelijk traject.

B) Indicatoren met betrekking tot de gewenste sancties

**Indicator 5:** *Indien het wenselijk is, overtreding van de norm te bedreigen met een vrijheidsbennende of vrijheidsbepenkende straf of maatregel, komt slechts het strafrecht in aanmerking. Of een dergelijke strafbedreiging wenselijk is, hangt van vele factoren af, waaronder de maatschappelijke opvattingen over de ernst van de overtreding, de afschrikwekkende werking die van zo'n bedreiging kan uitgaan en dergelijke.*

Gelet op de geringe normatieve lading van de te handhaven voorschriften, volstaat bedreiging met een 'lichte' geldboete (voor beide wetsvoorstellen ten hoogste € 340 voor natuurlijke personen en bij wetsvoorstel 30 101 voor rechtspersonen ten hoogste € 2.250).

**Indicator 6:** *(niet van toepassing)*

**Indicator 7:** *(niet van toepassing)*

**Indicator 8:** *Indien overtreding van de publiekrechtelijk te handhaven norm feitelijk steeds gepaard gaat met geweldstoepassing of het toebrengen van schade aan individuele personen, is dat een indicatie voor toepassing van het strafrecht. Daar kan van belang zijn dat in het strafrecht - evenals in het privaatrecht maar anders dan in het bestuursrecht - een uitgekristalliseerde regeling van schadevergoeding voorhanden is.*

Overtreding van de te handhaven voorschriften gaat in de regel niet gepaard met toepassing van geweld of met het toebrengen van schade aan individuele personen. Juist om die reden zijn in wetsvoorstel 30 098 uitgezonderd de verkeersovertredingen die in principe onder het wetsvoorstel vallen maar waarbij letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht (artikel 184a, derde lid, Wegenverkeerswet 1994). Deze verkeersovertredingen vallen onder het strafrecht. De Wahv voorziet in eenzelfde uitzondering (artikel 2, tweede lid, Wahv).

Wel is de regering van mening dat de politie te allen tijde in staat dient te zijn om ook op te treden tegen de betrekkelijk lichte overtredingen waarvoor de wetsvoorstellen een bestuurlijke boete mogelijk maken, omdat anders de onwenselijke situatie zou kunnen ontstaan dat overtredingen in de openbare ruimte worden gepleegd onder ogen van de politie, zonder dat deze de bevoegdheid zou hebben daartegen op te treden. De politie houdt derhalve een rol bij (dreigende) escalatie of in geval van heterdaad. De voorschriften in de APV en de Afvalstoffenverordening blijven ook om die reden daarom tevens strafbare feiten en de voorschriften met betrekking tot parkeren en stilstaan tevens Wahv-feiten. De bestuurlijke boete is daarmee niet exclusief. Er is sprake van een (beperkt) duaal stelsel (de politie behoudt alleen in de hier beschreven situaties een rol; er is geen sprake van een mogelijke verdeling van de handhavingstaken tussen bestuur en politie).

C) Indicatoren met betrekking tot de ernst van de normovertreding

**Indicator 9:** *Voor ernstige normovertredingen zal eerder strafrechtelijke dan bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Dit is een sterk gevoelsmatig bepaald maar daarom niet minder belangrijk criterium, dat eraan appelleert dat men bij bepaalde normschendingen met «Justitie» in aanraking kan komen. De ernst van de normovertreding kan ten eerste te maken hebben met de aard van het feit (zo zal niemand pleiten voor bestuurlijke afdoening van levensdelicten), maar het kan ook gaan om geconstateerde recidive of om de intentie waarmee een normovertreding plaatsvindt. Denkbaar is overigens ook dat de wetgever een nieuwe of aangescherpte norm als fundamentele waarde wil inscherpen en met het oog daarop kiest voor strafrechtelijke sanctionering.*

*Denk aan de introductie van discriminatiebepalingen en de strafrechtelijke normering van rijden onder invloed.*

De voorschriften waarop de wetsvoorstellen zien, hebben een geringe normatieve lading. Het gaat om veelvoorkomende, overlastveroorzakende (lichte) overtredingen, die geen gevaarzettend of potentieel gevaarzettend karakter hebben. Een recidiveregeling is niet noodzakelijk.

***Indicator 10:*** *Naarmate meer behoefte bestaat aan de mogelijkheid van openbare berechting (in de zin van een openbare behandeling van de zaak waarbij niet een bestuursbesluit ter beoordeling van de rechter staat maar waarbij de (rechts)persoon aan wie een overtreding wordt verweten, door de rechter wordt beoordeeld en zonodig «berecht»), komt het strafrecht des te eerder in aanmerking. Bij strafrechtelijke handhaving bestaat in beginsel immers voor de met handhaving belaste organen steeds de mogelijkheid om de zaak aan de strafrechter voor te leggen, terwijl bij bestuursrechtelijke handhaving door middel van bestuurlijke boetes de zaak slechts bij de rechter komt indien de betrokkene daartoe het initiatief neemt nadat aan hem, in een doorgaans besloten procedure, door een bestuursorgaan een boete is opgelegd.*

Gelet op de aard van de te handhaven voorschriften waarop de wetsvoorstellen zien, bestaat geen behoefte aan de mogelijkheid van een openbare berechting.

***Indicator 11:*** *Indien plaatselijke verschillen in de handhaving ongewenst zijn, indien het ongewenst is dat de normsteller ook optreedt als normhandhaver of indien de plaatselijke situatie niet relevant is voor de handhaving, is dat een contra-indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving door decentrale bestuursorganen. Indien in zo'n geval reden bestaat om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving, zal deze moeten geschieden door een landelijk functionerend orgaan. Daarnaast kan in zo'n geval gekozen worden voor strafrechtelijke handhaving, waarbij de plaatselijke situatie natuurlijk wel kan worden meegewogen en waarbij zelfs decentrale bestuursorganen kunnen worden ingeschakeld, maar waarbij door de rol van het openbaar ministerie verzekerd is dat geen onaanvaardbare verschillen in handhavingsniveau gaan ontstaan.*

Van een contra-indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving door decentrale bestuursorganen, zoals in deze indicator omschreven, is geen sprake. Plaatselijke verschillen in de (intensiteit van de) handhaving zijn aanvaardbaar, omdat ook het beleid en de regelgeving (gemeentelijke verordeningen) op de door de wetsvoorstellen bestreken terreinen van gemeente tot gemeente verschillen. Het is juist de bedoeling van deze wetsvoorstellen om het lokale bestuur de mogelijkheid te bieden zelfstandig op te treden tegen overtreding van de eigen regels. Het beleid met betrekking tot de bestrijding van overlast en het parkeerbeleid zijn, vooral in de grote en middelgrote gemeenten, in hoge mate gemeentelijke prioriteiten. Een centrale rol voor het openbaar ministerie om onaanvaardbare verschillen in handhavingsniveau te voorkomen, is niet noodzakelijk. Omdat de reikwijdte van de wetsvoorstellen geen (potentieel) gevaarzettende gedragingen omvat die in samenhang met andere, ernstiger strafbare feiten moeten kunnen worden gezien, is evenmin behoefte aan een centrale regie van het openbaar ministerie om een adequate en landelijk consequente afdoening te verzekeren.

#### D) Indicatoren met betrekking tot de behoefte aan bevoegdheden

***Indicator 12:*** *Indien ingrijpende dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden nodig kunnen zijn om te komen tot waarheidsvinding en de oplegging van een sanctie, is toepassing van het strafrecht geïndiceerd. In ieder geval moet voor strafrecht gekozen worden indien nieuw te introduceren bevoegdheden nodig zijn waarbij ingrijpende inbreuken op grondrechten worden gemaakt,*

*zoals voorlopige hechtenis, doorzoeking in een woning, aftappen of opnemen van communicatie en dergelijke. De beoordeling van de inzet en toepassing van ingrijpende dwangmiddelen moet (mede in verband met een rationele verdeling van de beoordeling van rechtsvragen) door die rechter geschieden die daartoe het best geëquipeerd is, en dat is de strafrechter. In dat geval is ook het functionele toezicht door de (hulp)officier van justitie verzekerd.*

Er is geen behoefte aan opsporingsbevoegdheden of ingrijpende dwangmiddelen om overtreding van de in de wetsvoorstellen bedoelde gedragsvoorschriften te constateren. Het zijn eenvoudig te constateren feiten; constatering zal doorgaans op heterdaad of op kenteken geschieden. Wel is in beide wetsvoorstellen erin voorzien dat de aankondiging van de bestuurlijke boete 'op straat' alleen door een gemeentelijke toezichthouder die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, kan worden uitgevaardigd. Mocht de betrokkene niet voldoen aan het verzoek om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs (artikel 2 Wet op de identificatieplicht jo. artikel 447e Sr), dan kan de buitengewoon opsporingsambtenaar daar niet alleen proces-verbaal van opmaken, maar ook kan hij de verdachte meevoeren naar een politiebureau ter vaststelling van de identiteit (artikel 61, eerste lid, Sv).

***Indicator 13:*** *Indien in de praktijk te verwachten valt dat de oplegging van een sanctie eigenlijk alleen kan worden geëffectueerd met gebruikmaking van strafrechtelijke middelen, is dat een contra-indicatie voor een bestuurlijke sanctie. Als bij voorbeeld verwacht kan worden dat politie en justitie vaak ingeschakeld moeten worden omdat met artikel 184 Sr (niet opvolgen ambtelijk gegeven bevel) gedreigd moet worden, is het efficiënter ook de norm zelf strafrechtelijk te sanctioneren.*

Van een contra-indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving, zoals in deze indicator omschreven, is geen sprake.

***Indicator 14:*** *Een bestuurlijke boete komt in aanmerking indien:*

- *voor de vaststelling van de feiten, met inbegrip van de identiteit van de pleger van het feit, en voor de oplegging van de sanctie geen ingrijpende bevoegdheden (zie daarover indicator 12) nodig zijn én bovendien*
- *verwacht mag worden dat in de praktijk (i.v.m. de te verwachten massaliteit of op andere gronden) doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie en de toegepaste bevoegdheden.*

Volgens deze indicator komt een bestuurlijke boete voor de in deze wetsvoorstellen bedoelde feiten in aanmerking. Zoals al eerder opgemerkt, gaat het in de meeste gevallen om eenvoudige feiten die niet voor discussie vatbaar zijn en niet veelvuldig tot een beroep op de rechter zullen leiden.

E) Indicator met betrekking tot de inzet van een bestuursorgaan bij de sanctionering

***Indicator 15:*** *Indien het met het oog op de bij een bestuursorgaan voorhanden deskundigheid of de daar aanwezige menskracht wenselijk is het bestuursorgaan een bijzondere betrokkenheid bij de publiekrechtelijke handhaving te geven, bestaan in hoofdlijn twee modaliteiten:*

- *Indien betrokkenheid van het OM niet nodig is en er ook overigens geen indicaties voor toepassing van het strafrecht zijn, kan gekozen worden voor bestuursrechtelijke handhaving.*
- *Indien toepassing van het strafrecht in de rede ligt, bestaat een aantal modaliteiten, opgenomen onder indicator 16, waarbij het steeds de voorkeur verdient afspraken te maken met het OM.*

Op grond van deze indicator komt zowel bestuursrecht als strafrecht (de bestuurlijke strafbeschikking) in aanmerking. Doelstelling van beide wetsvoorstellen is immers de gemeente de mogelijkheid te geven de stelselmatige verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de handhaving op de desbetreffende terreinen (bestrijding overlast, parkeerbeleid), daar waar deskundigheid en capaciteit bij gemeenten voorhanden is of kan worden opgebouwd (naar keuze van de gemeente). Betrokkenheid van het openbaar ministerie is, gelet op de beperkte reikwijdte van de wetsvoorstellen (zie ook de bespreking van de indicatoren 8, 9, 11 en 14), niet strikt noodzakelijk.

## **Conclusie**

De uitkomst van de toetsing is dat de notitie sanctiestelsels voor de onder de wetsvoorstellen vallende feiten zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafbeschikking mogelijk maakt.